

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
NICOLE DE SOUZA MARTINS

O PODER DE POLÍCIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE: análise do instituto no contexto atual

Juiz de Fora
2017

NICOLE DE SOUZA MARTINS

**O PODER DE POLÍCIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE: análise do instituto no contexto atual**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo sob orientação da Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello

Juiz de Fora
2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

NICOLE DE SOUZA MARTINS

O PODER DE POLÍCIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE: análise do instituto no contexto atual

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Administrativo submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Professora Doutora Elizabete Rosa de Mello

Universidade Federal de Juiz de Fora

Professor Mestre Renato Chaves Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Doutora Waleska Marcy Rosa

Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 17 de novembro de 2017.

Dedico esta monografia a todos os meus familiares, professores e amigos que, de alguma forma, contribuíram com meu progresso durante todos esses anos da graduação.

Agradeço à minha orientadora professora Elizabete, pelo auxílio empenhado para conclusão desta monografia. Aos meus colegas de turma e demais professores ao longo da Faculdade, pelos ensinamentos e experiências compartilhadas. À minha família, por todo apoio que foi essencial na construção deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar a origem e o conceito tradicional do poder de polícia, bem como suas características e meios de atuação, para a partir de suas premissas, comparar sua atuação com o contexto atual, diante das transformações fáticas e jurídicas ocorridas na sociedade. Neste sentido, sob influência do pós-positivismo, propõe-se a reconstrução do conceito de poder de polícia, a fim de garantir não só o interesse público, mas também o individual, fundando-se na defesa dos direitos fundamentais tutelados na Constituição Federal de 1988. Para esse fim, são estabelecidos limites que o poder de polícia deve respeitar para que sua atuação não seja arbitrária ou desarrazoada, dentre eles, o mais importante, o princípio da proporcionalidade. Neste diapasão, defende-se que o intérprete deverá fazer uma ponderação entre os interesses conflitantes, através da aplicação dos elementos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito no caso concreto, para se obter a solução mais harmônica, evitando-se que, na defesa de uma suposta supremacia geral, restrinja-se demasiadamente direitos individuais. Através de uma metodologia dedutiva, com pesquisa qualitativa, bibliográfica e análise de casos, é reconstruído o conceito tradicional do instituto no contexto do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Poder de polícia. Princípio da proporcionalidade. Direitos fundamentais. Caso concreto.

ABSTRACT

The purpose of the present monograph is to analyze the origin and the traditional concept of police power, as well as its characteristics and means of action, in order to, from its premises, compare its performance with the current context, in light of the factual and juridical changes happened in society. In this sense, under the influence of post-positivism, it is proposed a reconstruction of the concept of police power, to ensure not only the public interest, but also the individual one, based on the defense of fundamental rights protected by the Federal Constitution of 1988. To this end, limits that police power must respect are established, so that its operation is not arbitrary or unreasonable, among them, the most important, the principle of proportionality. In this line, it is argued that the interpreter should weigh between the conflicting interests through the application of elements of adequacy, necessity and proportionality on strict sense in the concrete case, to obtain the more harmonic solution, avoiding that in the defense of a supposed general supremacy, the individual rights gets overly restricted. Through a deductive methodology, with qualitative, bibliographic and case analyze, the traditional concept of the institute is rebuilt in the context of the Democratic State of Law.

Keywords: *Police power. Principle of proportionality. Fundamental rights. Concrete case.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O PODER DE POLÍCIA	10
2.1 Origem	10
2.2 Conceito	11
2.3 Características	14
2.4 Meios de atuação	16
3 O PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO ATUAL	18
3.1 Reconstrução teórica do instituto	18
3.2 Limites da atuação do poder de polícia	19
3.3 Atuação do poder de polícia em consonância com o princípio da proporcionalidade	23
4 ANÁLISE DE CASOS RELACIONADOS AO PODER DE POLÍCIA COM APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE	25
5 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia trata do poder de polícia da Administração Pública sob enfoque do princípio da proporcionalidade, entre outros limites de atuação que o administrador deve respeitar ao exercer a prerrogativa de restringir direitos individuais em benefício da coletividade. Para essa análise, é revisitada a definição tradicional do poder de polícia, amplamente conceituada por doutrinadores, para examinar a concepção do instituto que mais se adequa ao contexto da atualidade, onde, baseado na democracia e na justiça, objetiva a proteção dos direitos fundamentais amparados pela Constituição Federal de 1988.

Essa abordagem se faz necessária, uma vez que, com o passar dos tempos, percebeu-se que o poder de polícia vinha sendo exercido de forma arbitrária e desarrazoada pelos administradores, sob argumento de uma supremacia geral que, no entanto, não salvaguardava os interesses públicos dos exaerados na esfera privada, como era seu objetivo, mas sim defendia seus próprios interesses e agia com abusos restringindo exacerbadamente os direitos à liberdade e propriedade dos cidadãos, sem qualquer delimitador de sua atuação.

Para o desenvolver do trabalho, parte-se do paradigma filosófico pós-positivista como marco teórico, no intuito de adequar o poder de polícia aos ideais de moralidade e justiça, esvaziando sua atuação dos subjetivismos que só ofendem aos direitos fundamentais. Portanto, atribui-se maior importância às normas constitucionais e aos princípios que se revelam como garantidores da ética e efetivação de direitos, eliminando-se a discricionariedade excessiva que abarcava a conduta do administrador ao definir seus meios de atuação. Baseado no pós-positivismo, será defendida a aplicação da Teoria dos Princípios no momento da tomada de decisão pelo intérprete, com o intuito de que seja realizada uma ponderação racional entre as hipóteses existentes de solução dos conflitos.

A metodologia utilizada para desenvolver o presente estudo é a dedutiva, por meio de pesquisa qualitativa e bibliográfica, onde realiza-se uma abordagem histórica do poder de polícia desde sua origem, com revisão bibliográfica, para reconstruir o conceito doutrinário tradicional de acordo com o contexto do Estado Democrático de Direito. Além disso, com base nessa reconstrução teórica, são efetuados análises de julgados para fundamentar a atuação do poder de polícia defendida ao longo do trabalho como consonante com o princípio da proporcionalidade.

Esta monografia é composta de três Capítulos onde, no primeiro, é realizada uma abordagem histórica do poder de polícia, desde sua origem até o desenvolver de seu conceito

por doutrinadores brasileiros. Ademais, serão examinadas as características do poder de polícia e seus meios de atuação para fundamentar as propostas que serão formuladas ao longo do trabalho nas bases do instituto.

No segundo Capítulo, é sugerida uma redefinição do poder de polícia em conformidade com a atual conjuntura do ordenamento jurídico como um todo. Em um contexto de defesa de direitos fundamentais, serão apresentados limites que o administrador deve respeitar para que sua atuação seja adequada aos pressupostos do pós-positivismo, definindo-se como limitador essencial o princípio da proporcionalidade e seus elementos.

Ao final, serão efetuados estudos de julgados, a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal que envolvam o tema, observando se foram respeitados os limites defendidos ao longo deste trabalho nas condutas impostas pela polícia administrativa naqueles casos concretos. Para essa averiguação da atuação do poder de polícia em consonância com o princípio da proporcionalidade, será analisado cada caso, ponderando as hipóteses de disciplina em cada situação de acordo com sua compatibilidade com os subelementos da proporcionalidade, quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Neste sentido, propõe-se a utilização de métodos objetivos como novas bases para a atuação da polícia administrativa, observando-se aos princípios administrativos e constitucionais, para que a intervenção estatal na esfera privada seja exercida de forma proporcional à necessidade de defesa da coletividade e do princípio sobressalente naquela situação concreta, sem excessos do poderio público.

2 O PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia surgiu da necessidade de se regular as relações individuais, restringindo liberdades e direitos individuais no intuito de garantir a ordem coletiva, o interesse público.

No presente Capítulo será realizada uma abordagem histórica, apresentando a origem do termo “poder de polícia” para se entender o contexto de seu surgimento e comparar a atuação do mesmo nos dias atuais.

Em seguida, será explorado o conceito do instituto na concepção de doutrinadores brasileiros, bem como suas características e meios de atuação, com o fim de desenvolver o estudo do tema a partir das premissas que o constituem.

2.1 Origem

Durante o período do feudalismo, existia a figura do príncipe como detentor de poder para comandar e regular a ordem na sociedade civil, tal poder era chamado de *jus polittiae*, sob autoridade do Estado. Em contrapartida, a ordem moral e religiosa era comandada pela autoridade eclesiástica (CRETELLA JÚNIOR, 1967). Em seguida, nos fins do século XV, na Alemanha, o *jus polittiae* exercido pelo príncipe passou a englobar aspectos da vida privada dos cidadãos, incluindo vida religiosa e espiritual, no intuito de alcançar segurança e bem-estar em toda a sociedade (DI PIETRO, 2015).

Todavia, em seguida houve a dissociação entre polícia e justiça, onde as normas de polícia eram relativas à Administração, comandadas exclusivamente pelo príncipe, e as de justiça não sofriam a ação do príncipe, eram aplicadas por juízes. Desta forma, os poderes do príncipe foram deixando de abranger a religião, em seguida as atividades militares e as financeiras, reduzindo-se então, apenas à atividade interna da Administração (DI PIETRO, 2015).

Esse período do *jus polittiae* é conhecido como Estado de Polícia, onde as normas impostas pelo príncipe estavam fora do alcance dos Tribunais (DI PIETRO, 2015), ou seja, o direito era emanado do Soberano, sendo incontestável.

Para Tácito o termo “polícia” tem procedência a um período mais remoto, advindo da Grécia Antiga, onde o termo grego *polis* remete à ideia de ordenação da cidade: “[...]”

etimologicamente, o vocábulo se confunde com a própria organização da comunidade. Polícia (do grego *politeia*) equivale à administração da cidade” (TÁCITO, 1997, p. 521).

Da mesma forma, Di Pietro (2015) demonstra que o termo “polícia” advém do grego *politeia*, que designava as atividades da cidade-estado.

Portanto, a palavra “polícia” foi sendo cada vez mais utilizada, no sentido de manter a ordem pública, a tranquilidade da coletividade, fiscalizando as atividades dos cidadãos e impondo sanções àqueles que descumpriam as normas existentes nas cidades.

A expressão “poder de polícia” originou-se do Direito Norte-americano, onde o termo *Police Power* foi usado primeiramente no julgamento do caso *Brown x Maryland*, em 1827, para se referir ao poder dos Estados-membros de editar leis que limitassem direitos individuais em benefício do interesse da coletividade (TÁCITO, 1987).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1824 (BRASIL, 1824), em seu art. 169, tratou pela primeira vez sobre o assunto ao disciplinar que uma Lei Regulamentar iria decretar o exercício das funções municipais da Câmara e a formação de suas posturas policiais, bem como a aplicação de suas rendas, suas particulares e úteis atribuições.

Já o pioneiro a utilizar a expressão “poder de polícia” no Brasil foi Ruy Barbosa, em um parecer de 1915, e, em seguida, Aurelino Leal, em 1918, publicando o livro “Polícia e Poder de Polícia”, consolidando assim, o uso do termo no país (MEDAUAR, 2014).

Atualmente, o poder de polícia é tratado no Código Tributário Nacional, Lei n.º 5.172 (BRASIL, 1966), em seu art. 78, onde aborda seu conceito, atuação e limites. Essa definição está contida do Código Tributário Nacional uma vez que o exercício do poder de polícia constitui um dos fatos geradores de um tributo, qual seja, a taxa, tipificada no art. 77 do referido diploma legal e 145, II da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

2.2 Conceito

O papel do Estado sempre foi de intervir na esfera privada dos indivíduos para alcançar o bem da coletividade, seja na proibição de construir acima de determinada altura, imposição de multas para infratores do trânsito, apreensão de produtos vencidos, obrigação de respeitar recuo para construção, entre outras formas que se manifestam em atuação do poder de polícia.

Desta forma, no conceito clássico advindo do liberalismo do século XVIII, “[...] o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança” (DI PIETRO, 2015, p. 158).

No mesmo sentido, Tácito apresenta o conceito clássico do termo:

[...] À autoridade cabe somente um papel negativo, de evitar a perturbação da ordem e assegurar a livre fruição dos direitos de cada um. Esta competência de arbitragem caracteriza o conceito clássico do poder de polícia, simples processo de concentração de excessos do individualismo. O poder de polícia consiste, em suma, na ação da autoridade pública para fazer cumprir a todos os indivíduos o dever de não perturbar (TÁCITO, 1987, p. 98).

Já em relação ao conceito moderno, Di Pietro (2015, p. 158) defende que “[...] é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Esta definição foi criada a partir da base da clássica, superando suas críticas para formular um novo conceito.

Comparando os conceitos clássico e moderno, pode-se perceber que a atuação do Estado deixa de se preocupar apenas com a segurança pública, pautando-se então no interesse público como um todo. Assim, distancia-se da ideia de que a polícia tem apenas que zelar pela ordem da sociedade, mas defende que ela intervém em todas as esferas que giram em torno da coletividade, preservando, assim, a propriedade, a saúde, o meio ambiente, a vigilância sanitária, entre outros. É por esse motivo que, atualmente, a polícia administrativa é dividida em setores como: polícia da segurança, polícia de trânsito, polícia ambiental, polícia sanitária, polícia das águas e demais.

O exercício do poder de polícia é dividido entre o Poder Legislativo e o Executivo. O Legislativo ao criar as leis em respeito ao princípio da legalidade, consagrado na Constituição Federal de 1988, onde a Administração Pública não pode impor obrigações senão em virtude de lei, e o Executivo regulando e controlando essas condutas em respeito à lei. Desta divisão, extrai-se a conceituação de Celso Antônio Bandeira de Mello que distingue o poder de polícia em sentido amplo e estrito:

A expressão, tomada neste sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. A expressão “poder de polícia” pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais quer abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades

particulares contrastantes com os interesses sociais. Essa acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa (MELLO, 2009, p. 815).

Pode-se afirmar que o sentido amplo abarca toda ação do Estado ao interferir juridicamente na esfera privada, seja por meio da ação do Legislativo ou do Executivo. Em relação ao sentido estrito, corresponde a atuação do Executivo pela polícia administrativa, através de liberações administrativas em relação a liberdade e propriedades privadas.

O conceito de poder de polícia de Carvalho Filho também aborda explicitamente os direitos de liberdade e propriedade assegurados aos indivíduos ao mencionar que é a “[...] prerrogativa do direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 77).

Já Meirelles, ao conceituar o poder de polícia, se preocupa em destacar que essa atuação visa o bem do próprio Estado, retomando a ideia de segurança nacional, conforme defendida no conceito clássico do termo:

[...] o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (MEIRELLES, 1998, p. 351).

O instituto não é apenas definido por doutrinadores, mas seu conceito também está inserido no direito brasileiro dentro do Código Tributário Nacional, Lei n.º 5.172 (BRASIL, 1966), em seu art. 78, que dispõe:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Percebe-se que no conceito legal foram compiladas as visões dos doutrinadores e formulada uma definição detalhada e didática para instrução dos intérpretes e aplicadores do direito.

Conclui-se que, a Administração Pública possui a faculdade de tomar medidas que restrinjam direitos e liberdades individuais, visando a ordem na sociedade e preservando o bem-estar da coletividade. Ainda, a Administração tem a necessidade de sancionar condutas

que vão de encontro a essas premissas e delimitar o uso de bens para proteger o interesse social, todavia, com a devida cautela para que tais sanções e restrições sejam razoáveis e pautadas nos princípios constitucionais e administrativos.

2.3 Características

O poder de polícia possui como atributos a discricionariedade, na maior parte dos seus atos, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

Há uma controvérsia se o poder de polícia é discricionário ou vinculado. Existem situações em que a lei estabelece condições para que a Administração atue de forma previamente estabelecida, sem margem de escolha, esse é o poder vinculado, tendo como exemplo mais comum a licença, caso o administrado cumpra os requisitos impostos por lei, é obrigação da Administração conceder o alvará de licença, como por exemplo a licença para dirigir automóvel, para construir, entre outros (DI PIETRO, 2015).

Todavia, há casos em que a lei possibilita uma margem de liberdade para o administrador atuar em diferentes situações, segundo critérios subjetivos próprios, uma vez que não é possível que a lei abranja todas as circunstâncias em que seja necessária a atuação do poder de polícia. Assim, no caso em concreto, a própria Administração é quem pondera o momento oportuno, o objeto de ação, o motivo do ato, o instrumento, o meio, bem como as sanções a serem aplicadas dentre as possíveis.

Neste caso, diz-se que o poder é discricionário, como por exemplo a concessão de alvarás de autorização, onde o administrador deverá analisar a situação em concreto diante dos interesses presentes. Para Di Pietro (2015), a discricionariedade está presente na maior parte dos atos do poder de polícia.

Binenbonjm (2006) divide a discricionariedade por meio de seus resultados. Se o resultado já está previsto na norma jurídica utilizada, devendo o intérprete optar por uma das soluções existentes, trata-se de discricionariedade de escolha. Caso a lei disponha apenas quanto à finalidade do ato, podendo o administrador escolher a conduta que entender adequada a atingir aquele fim, terá a chamada discricionariedade de decisão.

Cretella Júnior (1985, p. 16) defende que “[...] a atividade de polícia não é arbitrária, mas discricionária, isto é, sujeita a limites jurídicos intransponíveis. Não se trata, pois, de ‘arbítrio’, mas de ‘discrição’”. O autor se preocupa com o fato de até onde pode ir o discricionário sem se tornar arbitrário. Neste sentido, defende que os limites do poder de

polícia devem respeitar ao princípio da legalidade, intervindo apenas no âmbito previsto na norma jurídica (CRETELLA JÚNIOR, 1985).

Logo, pode-se afirmar que o aplicador possui uma liberdade de escolha, mas não ilimitada, pois deve respeitar ao ordenamento jurídico ao selecionar a medida a ser adotada diante das hipóteses de atuação disponíveis.

A Administração Pública tem a prerrogativa de praticar atos e executá-los imediatamente sem depender de autorização judicial, é a chamada autoexecutoriedade, tanto para atos que afetem indivíduos isolados quanto para restrições de caráter geral. Contudo, a lei deve autorizar que o administrador pratique o ato de forma imediata, sendo necessário para proteger o interesse da coletividade.

Salienta-se que o poder de polícia da Administração não se submete a outro poder para ser efetivado, contudo, essa autoexecutoriedade não pode ser utilizada para abusos de poder, devendo sempre respeitar ao devido processo legal.

A autoexecutoriedade pode ser dividida em exigibilidade e executoriedade. Pela exigibilidade tem-se que ao tomar decisões sem necessidade de autorização judicial, a Administração impõe-se ao particular mesmo contra sua vontade. Já a executoriedade existe após a tomada da decisão executória, quando a Administração poderá realizar a execução forçada, inclusive valendo-se de força pública para obrigar os indivíduos a cumprirem a decisão, caso seja necessário (DI PIETRO, 2015).

Segundo Di Pietro (2015), a exigibilidade é exercida por meios indiretos de coação, como a multa, enquanto a executoriedade é exercida por meios diretos de coação, ao apreender mercadorias, interditar estabelecimentos comerciais, entre outros.

No entanto, a lei deve autorizar expressamente essas medidas pela Administração. Nesta toada, Celso Antônio Bandeira de Mello aponta as três hipóteses em que são permitidas a autoexecutoriedade:

[...] a) quando a lei expressamente autorizar; b) quando a adoção da medida for urgente para a defesa do interesse público e não comportar as delongas naturais do pronunciamento judicial sem sacrifício ou risco para a coletividade; c) quando inexistir outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público que a Administração está obrigada a defender em cumprimento à medida de polícia (MELLO, 2009, p. 835).

Nesta senda, caso não decorra de lei ou situação emergencial, a autoexecutoriedade não poderá estar presente no ato de polícia.

Salienta-se que o particular sempre poderá recorrer ao Poder Judiciário para suspender o ato administrativo que possa estar em desconformidade com a lei, interromper a atuação ilegal da Administração, ou caso sofra danos causados pelo exercício do poder de polícia (MELLO, 2009).

O terceiro atributo é a coercibilidade, através dela a Administração Pública determina as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade pelo exercício do poder de polícia. Segundo Di Pietro (2015, p. 162), “A coercibilidade é indissociável da autoexecutoriedade. O ato de polícia só é autoexecutório porque dotado de força coercitiva.”

Esta autoexecutoriedade conforme defendida por Di Pietro (2015) é similar ao conceito de coercibilidade de Meirelles (1998, p. 357), definindo que é a “[...] imposição coativa das medidas adotadas pela Administração”. Assim, é um atributo dotado de imperatividade, para impor a obediência dos administrados em relação às imposições do poder de polícia.

Este atributo justifica o uso da força física quando houver oposição do particular, todavia, não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional, nem sequer o abuso de autoridade ou excesso de poder.

Portanto, todas as propriedades do poder de polícia devem ser exercidas com a devida cautela e análise das leis, de acordo com cada caso concreto, respeitando-se limites do ordenamento jurídico para que não haja um descomedimento por parte da Administração Pública.

2.4 Meios de atuação

O poder de polícia é dividido na atuação da Polícia Administrativa e Judiciária, ambas representando os interesses da coletividade.

A polícia administrativa atua preventivamente, através da fiscalização ou coação, no intuito de impedir que o dano se consuma. Já a polícia judiciária é principalmente repressiva, pois se destina à responsabilização penal do indivíduo pelos seus atos (CARVALHO FILHO, 2014).

Contudo, essa delimitação não é taxativa, tendo em vista que a Administração também age de forma repressiva frequentemente através da ação da polícia administrativa, como, por exemplo, quando interdita um estabelecimento comercial ou apreende bens,

obstando uma atividade particular que se revela perturbadora da ordem pública. Mas, ainda assim, ao obstar que um comportamento individual cause prejuízos à coletividade, ela está agindo concomitantemente com o intuito de prevenção dos interesses gerais. Ao mesmo tempo, quando a polícia judiciária repreende um indivíduo que infringiu a lei penal, está agindo também de forma preventiva em relação aos interesses da sociedade, ou seja, ao sancionar a conduta daquele indivíduo, previne-se que os demais ajam da mesma forma.

Di Pietro (2015) defende que a polícia administrativa é disciplinada pelo Direito Administrativo, regulando bens, direitos ou atividades, enquanto a polícia judiciária é conduzida pelo direito processual penal, recaindo sobre pessoas. Ainda, aponta que esta é privativa de corporações especializadas, como polícia civil e militar, enquanto aquela é dividida entre os órgãos da Administração, dentre eles os órgãos de fiscalização atribuídos por lei, como os que regem a saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social, bem como a própria polícia militar.

O objeto de estudo do presente trabalho concentra-se, portanto, na atuação da polícia administrativa, ressaltando-se, assim, suas formas de atuação.

A polícia administrativa manifesta-se através de atos normativos e de alcance geral, bem como de atos concretos e específicos.

Os atos normativos possuem conteúdo genérico, abstrato e impessoal. São dirigidos indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação, através de decretos, resoluções, portarias, entre outros, as leis são aplicadas para situações de ampla abrangência (MELLO, 2009), como por exemplo um regulamento para venda de bebidas alcoólicas nos períodos eleitorais.

Os atos concretos dirigem-se a determinado indivíduo especificamente, são aplicações da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas, como fiscalização, vistoria e licenças, e medidas repressivas, como interdição e apreensão, com a finalidade de coagir o infrator à cumprir a lei (MELLO, 2009).

Logo, evidencia-se que esses atos da polícia administrativa devem necessariamente observar ao princípio da legalidade, sendo eles meios de executar a norma legal sancionatória, atentando-se a todos os tipos de normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Desta forma, por estes meios de atuação do poder de polícia, a Administração Pública cumpre seu papel de tutelar o interesse geral, fiscalizando as condutas individuais e restringindo os excessos, respeitando-se, acima de tudo, os limites impostos ao instituto.

3 O PODER DE POLÍCIA NO CONTEXTO ATUAL

O poder de polícia advém da ideia de supremacia dos interesses gerais sobre os particulares. Todavia, não se pode permitir que, disfarçada de defesa da coletividade, a Administração Pública aja de forma abusiva e desarrazoada, restringindo os direitos individuais demasiadamente.

Nesta seara, o poder de polícia teve seu conceito reconstruído, uma vez que não mais tutela apenas o interesse público, mas sim os direitos fundamentais consagrados na Constituição de 1988.

Destarte, para que o poder de polícia seja adequadamente aplicado no contexto da atualidade, deve haver uma limitação em sua atuação. Assim, em cada caso concreto deverão ser unidos princípios administrativos e constitucionais, fazendo-se uma análise de proporcionalidade, no intuito de se chegar a uma solução mais favorável possível, tanto para o indivíduo, quanto para a sociedade.

3.1 Reconstrução teórica do instituto

Como se percebe da conceituação do poder de polícia exposta alhures, sua definição tradicional é pautada na defesa da ordem pública, na segurança, saúde e tranquilidade coletiva.

Todavia, após um precedente jurisprudencial francês, expandiu-se a preocupação da ordem pública para a dignidade da pessoa humana. Trata-se do “caso do arremesso de anões”, de 1995, onde eram realizados arremessos de anões a distância como forma de competição e os interessados se voluntariavam a participar mediante remuneração. No entanto, o Prefeito proibiu a competição com fundamento no poder de polícia, mas a decisão foi invalidada por não haver ofensa à ordem, à segurança e nem à liberdade. Contudo, o Conselho de Estado cassou esta última decisão, uma vez que o poder de polícia deveria proteger também a dignidade da pessoa humana (JUSTEN FILHO, 2014).

Portanto, também no Brasil passou-se a preservar a ordem pública respeitando os direitos fundamentais dos indivíduos, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

Não se busca mais que o indivíduo se abstenha de praticar condutas que lesionem terceiros, mas sim, que eles ajam de forma colaborativa para satisfazer os direitos fundamentais alheios e os interesses de toda a sociedade. Por isso, o poder de polícia deixa de

ser um instituto que visa apenas a defesa da liberdade e da propriedade, e passa a buscar a efetividade dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2014).

Neste atual contexto, Justen Filho define que “O poder de polícia administrativa é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 585).

Influenciado pelo pós-positivismo, o autor atenta-se à preservação dos direitos fundamentais dos indivíduos. Assim, defende que o poder de polícia é uma atividade com o fim de assegurar os direitos fundamentais dos integrantes da sociedade, evitando-se que a liberdade de cada um restrinja a dos demais. Para exercer esse poder, é necessário utilizar princípios constitucionais ou implícitos, basilares do ordenamento brasileiro, tanto para restringir a autonomia de um indivíduo em prol dos demais, quanto para não limitá-lo demasiadamente em suas liberdades (JUSTEN FILHO, 2014).

Nesse diapasão, o autor preconiza que:

É necessário afastar a subordinação dessa competência a cláusulas abstratas, destituídas de conteúdo preciso, tal como ordem pública, bem comum, interesse público, que propiciam a utilização do aparato estatal para fins que satisfazem interesses secundários, antes do que os direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2014, p. 586).

Por esse ângulo, é necessário que haja uma valoração dos princípios dentro da atuação dos administradores, dando atenção ao princípio da proporcionalidade, objeto de estudo neste trabalho, onde a limitação exercida deve respeitar a adequação, necessidade e se compatibilizar aos valores sociais e constitucionais, coadunando-se com o viés democrático atual.

3.2 Limites da atuação do poder de polícia

Em busca de uma convivência harmoniosa entre o Estado e direitos individuais e coletivos, a Administração Pública atua por meio do poder de polícia, sancionando condutas que vão de encontro a esse ideal.

A intervenção da Administração é necessária em searas que afetam tanto o indivíduo como a sociedade, como o respeito à função social da propriedade, o respeito ao meio ambiente, à liberdade de expressão, entre outros. No entanto, para exercer a supremacia

geral sem ofender direitos fundamentais deve haver uma limitação nessa atuação da polícia administrativa.

Neste sentido, assevera Carvalho Filho que:

[...] há uma linha, insuscetível de ser ignorada, que reflete a junção entre o poder restritivo da Administração e a intangibilidade dos direitos (liberdade e propriedade, entre outros) assegurados aos indivíduos. Atuar aquém dessa linha demarcatória é renunciar ilegitimamente a poder público; agir além dela representa arbítrio e abuso de Poder, porque a pretexto do exercício do poder de polícia, não se pode aniquilar os mencionados direitos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 87).

Primeiramente, como já exposto, o poder de polícia deve respeitar ao princípio da legalidade, todavia, de acordo com Binenbojm (2006), não se pode considerar a lei somente em seu sentido formal, devido ao fato dessa concepção clássica de legalidade estar sofrendo atualmente uma crise, seja por meio de uma banalização da lei ou pela verificação de que é possível a própria lei propagar injustiças. Dessa forma, defende que a lei em si não é o meio mais expressivo de manifestação da vontade do povo.

Neste sentido, para a atuação da polícia administrativa, deve-se observar todos as espécies normativas existentes no ordenamento jurídico, seja leis, regulamentos, princípios, regras, de diferentes tipos e graus, e, principalmente, a Constituição, que vem tomando cada vez mais posição de destaque na luta pela defesa dos anseios da sociedade. Destarte, para Binenbojm (2006), o princípio da legalidade é apenas um componente do princípio da juridicidade, que significa que o poder de polícia deve atuar em consonância com o sistema normativo brasileiro como um todo, e não apenas em atenção à lei no sentido formal.

Desta maneira, o administrador ao exercer o poder de polícia não pode impor uma restrição ao indivíduo que não esteja presente no ordenamento jurídico brasileiro, por estar agindo de forma arbitrária.

Além disso, sob o pretexto da supremacia geral, o administrador não pode ter condutas que beneficiem a si mesmo ou restrinja demasiadamente direitos individuais. Deste modo, a atuação do administrador deve ser pautada na moralidade e probidade para chegar ao fim desejado, uma vez que, embora o Direito Administrativo defenda o interesse público, deve ser resguardado, igualmente, a dignidade humana, conforme art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

De fato, dimensionar a conduta a ser exercida por meio do administrador para que não haja arbitrariedade é tarefa que impende esforço, assim, é necessário que tenha conhecimento sobre os direitos dos cidadãos, costumes da sociedade, análise do contexto e imparcialidade ao praticar o ato de polícia.

Dimensionar a conduta diz respeito à discricionariedade, característica do poder de polícia. Por meio dela, o administrador irá realizar sua atividade da forma mais satisfatória ponderando as situações presentes. Portanto, levando-se em consideração que o poder de polícia deve se ater ao ordenamento jurídico como um todo, determinadas hipóteses de atuação da polícia já são incompatíveis com o sistema jurídico por si só, não podendo ser cogitadas.

Isso significa que os princípios constitucionais, bem como o princípio da juridicidade, já excluem determinadas hipóteses de atuação da polícia em uma pré-ponderação (BINENBOJM, 2006). Logo, se vinculado ao sistema normativo, o administrador terá sua discricionariedade reduzida, limitando-se a fazer uma ponderação quando a lei ou ordenamento não esgotar nesse juízo de valor (DUARTE; REIS, 2014).

Outro limitador da atuação da polícia administrativa decorre da Teoria dos Princípios (ALEXY, 2002), onde os princípios podem ser aplicados gradualmente, observando a relevância de cada um no caso concreto. Em uma colisão entre princípios, haverá uma ponderação para se sobrelevar aquele que possui maior peso naquela circunstância específica, porém, sem reduzir a importância do outro, que poderá ter maior relevância em outra situação. A Administração Pública visando apenas defender os interesses coletivos em detrimento dos privados, sem antes fazer uma ponderação do caso concreto, se contrapõe a essa essência valorativa dos princípios (DUARTE; REIS, 2014).

Logo, sempre que for exercer seu papel, o administrador deverá observar qual conduta do indivíduo se pretende sancionar e se ela aflige o interesse público, sopesando os princípios em questão e optando por defender aquele que seja mais pertinente naquela situação.

Ademais, de acordo com Binjenbojm (2006), o ato realizado em virtude do poder de polícia não pode reduzir um direito fundamental além de seu conteúdo essencial, pois se caracterizará em abuso de poder. Assim, realizada a ponderação pelo administrador de qual direito se sobrepõe no caso concreto, chegará a uma garantia que é irredutível, não podendo desrespeitá-la. Nas palavras do autor:

Pode-se definir o conteúdo essencial como o âmbito de proteção do direito fundamental que é inviolável à ação ordenadora. [...] Assim, as restrições ao direito fundamental que ultrapassem os exames inerentes à proporcionalidade não violam o seu conteúdo essencial, uma vez que este é definido, precisamente, pela aplicação daqueles. Em uma palavra, o conteúdo essencial seria aquilo que sobra depois de uma ponderação (BINENBOJM, 2006, p. 122 e 123).

Nesta linha, não é possível violar o conteúdo essencial da dignidade humana, por exemplo, uma vez que na própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) está estampado que, independente de causas de interesse público, ninguém será submetido a tortura, a tratamento desumano ou degradante (art. 5º, inciso III), sentenciado à pena de morte ou perpétua, nem será submetido a trabalhos forçados, de banimento ou cruéis (art. 5º, inciso XLVII, alíneas *a, b, c, d e e*).

Por fim, outro limitador da atuação da polícia administrativa é o princípio da proporcionalidade, objeto do presente estudo, o qual será abordado de forma mais detalhada no próximo item.

Em síntese, os limites que a Administração Pública deve respeitar ao exercer o poder de polícia se refere aos fins, à competência e procedimento, ao objeto e à finalidade do ato (DI PIETRO, 2015).

Em relação aos fins, os atos do poder de polícia só podem ser realizados quando em benefício do interesse público, sendo que, ao se afastar deste fim, o administrador estará cometendo um desvio de poder, tornando-se nulo o ato e gerando para ele a responsabilização, tanto na esfera civil, quanto na penal e/ou administrativa (DI PIETRO, 2015).

Ainda, quanto à competência e o procedimento, deverão ser respeitadas as normas do ordenamento jurídico aplicáveis ao caso concreto, conforme preceitua os princípios da legalidade e juridicidade tratados. Em relação ao objeto, ou seja, o meio que será utilizado para se atingir o fim, o limite será o princípio da proporcionalidade, onde a polícia deverá utilizá-lo para agir em consonância com seu objetivo (DI PIETRO, 2015).

Nesta senda, Maria Sylvia Zanella Di Pietro conclui que a finalidade do ato “não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o seu exercício, condicionando-o ao bem-estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais” (DI PIETRO, 2015).

Ressalta-se que somente serão válidos os atos de poder de polícia quando respeitados esses limites, assegurando a efetividade da atuação da polícia administrativa, sob a ótica da democracia e necessidades dos indivíduos e da coletividade. Caso negativo, haverá um abuso de poder e restrição desarrazoada de direitos e garantias fundamentais.

3.3 Atuação do poder de polícia em consonância com o princípio da proporcionalidade

Considerando que a atividade repressiva da Administração Pública deve estar sujeita a limites jurídicos, dentre eles, os direitos fundamentais dos indivíduos, assevera-se que, para não haver colisão entre esses direitos, é necessária a atenção a alguns princípios, como o da juridicidade, da isonomia e, principalmente, o da proporcionalidade, uma vez que tais direitos não podem ser restringidos de forma absoluta.

Nesse sentido, defende Marmelstein que o princípio da proporcionalidade:

[...] é provido de dignidade constitucional, resulta da própria essência dos direitos fundamentais, que, como expressão da pretensão jurídica geral de liberdade do cidadão frente ao Estado, só podem ser limitados pelo poder público quando isso for imprescindível para proteção de interesses públicos (MARMELSTEIN, 2008, p. 371).

A observância da proporcionalidade regulamentando as leis que restringem direitos fundamentais tem origem no Direito Alemão, desenvolvida pela jurisprudência constitucional alemã com uma estrutura racionalmente definida, com subelementos independentes, diferenciando-a claramente da mera exigência de razoabilidade dos atos estatais e simples análise de conexão entre meio e fim (SILVA, 2002).

Pelo princípio da proporcionalidade, entende-se que para se tomar a medida acertada, o administrador deve se aproximar da situação fática e analisar as consequências que determinada atuação causará, optando por aquela que seja mais favorável à realidade apreciada, tanto para o particular, quanto para a sociedade (JUSTEN FLHO, 2014).

No estudo do poder de polícia respeitando o princípio da proporcionalidade, entende-se que deverá ser realizada uma ponderação de valores e medidas a serem tomadas pelo administrador no exercício de seu poder, para que não haja abusos ou desvio de finalidade (SARMENTO, 2003).

Esta ponderação deverá ser feita em dois momentos, quando da criação da medida pelo legislador que, ao averiguar sua viabilidade para a efetivação de determinado direito fundamental, sopesará elementos distintos, de acordo com as condições fáticas e jurídicas do

caso concreto. Assim, caso constate que a medida pretendida é razoável e proporcional, sua criação será adequada no contexto do Estado Democrático de Direito vigente. E, no segundo momento, quando da aplicação da medida pela Administração Pública (BINENBOJM, 2006).

O princípio da proporcionalidade se apresenta pela análise conjunta e sucessiva de três elementos: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Pela adequação ou compatibilidade com o fim buscado pela medida adotada, tem-se que a atuação do administrador ao restringir deve ser eficiente ao resultar o objetivo pretendido, tutelar o direito fundamental ou o interesse da coletividade em contraste, é a congruência entre meios e fins. Caso a norma não seja eficiente a obter o resultado pretendido, não será condizente com o elemento da adequação (JUSTEN FILHO, 2014; BINENBOJM, 2006).

A necessidade diz respeito a restringir o mínimo necessário para se atingir o objetivo da atuação, não podendo, assim, adotar a hipótese que gere um sacrifício excessivo a alguma das partes. Logo, após a medida passar pelo critério da adequação, deve-se analisar se ela é a que traz menos onerosidade aos interesses em questão, se comparada com as demais adequadas (JUSTEN FILHO, 2014; BINENBOJM, 2006).

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, é preciso analisar o custo-benefício da medida adotada, no sentido de se afirmar que a promoção do direito fundamental ou do interesse geral contraposto é importante o suficiente a justificar a gravidade da medida adotada. Além de adequada e menos onerosa, a medida deve ser compatível com os demais valores tutelados no ordenamento jurídico (JUSTEN FILHO, 2014; BINENBOJM, 2006).

No Capítulo 4 desta monografia serão abordados esses elementos em alguns casos envolvendo o poder de polícia.

O agente administrativo, diante do caso concreto, deverá balancear, através de uma análise de proporcionalidade, se o exercício do direito individual prejudica ou não o interesse público. Ademais, não poderá restringir tal direito individual sem a observância dos princípios administrativos e constitucionais, sob pena de estar agindo com abuso e arbitrariedade, ferindo, ainda, o princípio da segurança jurídica.

Logo, evidencia-se que estará apto a ser utilizado no contexto do Estado Democrático de Direito, o meio escolhido pelo administrador público para exercer o poder de polícia quando for adequado, ou seja, capaz de atingir os objetivos pretendidos; necessário, quando não houver outro meio menos gravoso para o atingir esse fim e, proporcional em sentido estrito, onde os benefícios decorrentes dele superam os prejuízos gerados.

4 ANÁLISE DE CASOS RELACIONADOS AO PODER DE POLÍCIA COM APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

O poder de polícia deve ser regulado de forma que não haja excessos ou injustiças em sua atuação. Para que seja imposta a medida mais adequada na solução de conflitos entre direitos individuais e coletivos, é necessária a aplicação do princípio da proporcionalidade mediante uma ponderação entre direitos fundamentais frente ao caso concreto.

Desta forma, o princípio da proporcionalidade serve como meio de interpretação de normas de colisão, sendo o instrumento para se aferir a legitimidade dos atos administrativos, atingindo o fim perseguido com equilíbrio e harmonia.

Para exemplificar esta colisão de interesses, serão analisados casos concretos onde há a ponderação de direitos à luz do princípio da proporcionalidade, como forma de efetivação de tais direitos.

Primeiramente, far-se-á uma análise acerca da aplicação do poder de polícia em sua concepção tradicional, antes da Constituição Federal de 1988, onde preservava-se os pressupostos da ordem pública e interesses gerais, acima dos individuais. É o caso do Recurso de *Habeas Corpus* 59.518, apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em 26 de agosto de 1982, no qual negou-se o “salvo conduto” à profissionais do sexo que solicitavam medida judicial para exercerem seu direito de se prostituírem livremente nas vias públicas, sem serem detidas pela polícia.

- A recusa de salvo conduto a prostitutas para a prática do "trottoir" não constitui negação de direito constitucionalmente assegurado. No ordenamento jurídico vigente, que coíbe certos atos contra a moral e os bons costumes, não pode o habeas corpus erigir-se em "alvará" para a prática da prostituição ostensiva. Precedente: RTH 58.179-0 - SP - RTJ- 96/1075. RHC improvido.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso de *Habeas Corpus* nº. 59518-SP. Recorrente: Francinete Soares e outra. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Cordeiro Guerra, São Paulo, 26 de agosto de 1982).

Neste julgado, defendeu-se que é dever da polícia preventiva coibir a prática do *trottoir* nas ruas – termo utilizado que indica o aliciar homens para o ato sexual, com vestimentas exageradas e se fixarem em pontos nas ruas para todos verem que são prostitutas,

uma vez que ofende a moral e os bons costumes, trazendo mau exemplo às jovens que transitam pelas ruas da cidade.

Na ocasião, o Ministro Cordeiro Guerra se posicionou neste sentido:

[...] A simples prática do ‘trottoir’ é atividade ofensiva à moral pública que pode ser reprimida pela polícia, dentro dos seus poderes naturais de mantedora da ordem pública, na preservação dos bons costumes, não sendo necessário que a polícia aguarde que a prostituta, no ‘trottoir’, importune alguém de modo ofensivo ao pudor ou mesmo pratique um atentado ao pudor público para que então atue.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso de *Habeas Corpus* nº. 59518-SP. Recorrente: Francinete Soares e outra. Recorrido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Cordeiro Guerra, São Paulo, 26 de agosto de 1982).

Percebe-se dessa decisão o quanto o pensamento naquela época era conservador e como o poder de polícia era aplicado para defender uma suposta moral que estaria sendo ofendida com o simples andar das prostitutas pelas ruas na busca de clientes, sem ser resguardado, no entanto, os direitos individuais das mesmas. O poder de polícia não se preocupava com os direitos fundamentais, apenas com a ordem, segurança e tranquilidade pública, e, a pretexto de defesa dessa moralidade pública, foram restringidos os direitos individuais das autoras.

Logo, não houve a aplicação do princípio da proporcionalidade ao se impor a atuação da polícia coibindo as práticas descritas, uma vez que em defesa precípua da supremacia geral, violou-se o direito ao livre exercício profissional das autoras e à liberdade de locomoção. Nesta senda, o conflito de interesses não foi analisado segundo os critérios objetivos de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, de forma a se chegar a decisão mais coerente possível, mas sim, foi imposta uma ordem arbitrária.

Sob o pálio da proporcionalidade, evidencia-se que a medida, por um lado, pode ter sido adequada para se atingir o fim perseguido de restringir a prática do *trottoir* nas ruas, no entanto, ela não defendeu a ordem da sociedade e os bons costumes no todo, pois continuaram a existir outras práticas, ignoradas pelos governantes, que ofendessem em maior escala a moralidade pública. Além disso, a medida não foi necessária, uma vez que foi a mais gravosa possível, pois as prostitutas tiveram seu exercício de profissão restrito, prejudicando até mesmo seu sustento particular. E, por fim, não foi proporcional em sentido estrito, pois em amparo de uma moral defendida pelos interesses dos governantes, e não pela própria população, passou-se a perseguir essas mulheres nas ruas, causando mais prejuízos do que benefícios.

Em contrapartida, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969-4 de 28 de junho de 2007 entendeu-se que a atuação do poder de polícia deve estar em conformidade com o contexto da transformação fática e jurídica que a sociedade vivenciou, em razão da atenção à Constituição Federal de 1988 e suas premissas.

Esta ADI objetivava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Distrital 20.089 de 15 de março de 1999 (BRASIL, 1999), editado pelo Governador do Distrito Federal, que vedava a realização de manifestações públicas, com a utilização de carros, aparelhos e objetos sonoros, na Praça dos Três Poderes, Esplanada dos Ministérios, Praça do Buriti e vias adjacentes, uma vez que esses causariam incômodos à população geral, principalmente àqueles que laboravam. Ainda, defendia que, a questão da livre reunião disposta no artigo 5º, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) deveria ser disciplinada de forma a estar sempre presente o respeito mútuo, sem serem agredidos os postulados básicos da democracia.

O Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI sob o fundamento de que o artigo 5º, inciso XVI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determina que todos podem se reunir pacificamente em locais abertos ao público, independentemente de autorização. As únicas exigências são que sejam sem armas, não frustrem outra reunião já convocada para aquele local e que haja aviso prévio à autoridade competente para que esta possa apenas se preparar para a reunião, assegurando a segurança dos manifestantes e terceiros e a ordem no trânsito do local. A ementa a seguir trata do assunto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL. LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.969-4-DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores-PT e outro. Requerido: Governador do Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Distrito Federal, 28 de junho de 2007).

No presente caso, verifica-se que foi realizada a ponderação dos conflitos em jogo, pois, embora fosse necessário assegurar o bom funcionamento dos Poderes de República, não seria admissível suprimir o direito fundamental à reunião tutelado pela Constituição.

Portanto, suprimir o direito à reunião seria inadequado, pois a Praça dos Três Poderes é um local aberto ao público, propício a essas manifestações. Além disso, a utilização de carros e objetos sonoros não prejudicaria nenhum outro direito ou tranquilidade pública, pois estaria longe de hospitais ou escolas em que o silêncio ao redor seria necessário, e, sem estes elementos, a reunião não teria voz, afetando sua eficácia. Logo, não há congruência dos meios, restrições impostas pelo Decreto, com o fim almejado, que é garantir a ordem pública na capital.

Quanto à necessidade, verifica-se que o Decreto foi totalmente desnecessário, pois limitou totalmente a liberdade de expressão e pensamento dos cidadãos, se contrapondo a essa conquista tão importante da democracia política. Ainda, as imposições do Decreto Distrital não foram proporcionais em sentido estrito, pois, além de não trazerem benefício à ordem pública, o custo gerado foi oneroso aos cidadãos e afrontou a uma importante liberdade individual assegurada pela Constituição.

Inobstante o Supremo Tribunal Federal tenha se valido do princípio da proporcionalidade para sua decisão, Binenbojm defende que outro limitador foi o essencial para regular a atividade da polícia neste caso:

Embora a ementa do aresto refira às máximas do dever de proporcionalidade, o caso pode ser resolvido pela constatação da contrariedade chapada do diploma com o âmbito de proteção do art. 5º, XVI, da Lei Fundamental. Com efeito, a proibição *tout court* de manifestações pacíficas e desarmadas em determinados locais públicos é medida ordenadora que contraria a dimensão de regra do direito fundamental à liberdade de reunião e de manifestação. O tipo de restrição pretendido não pode ser sequer cogitado em juízo de ponderação, pois a descrição normativa do direito já o exclui, numa pré-ponderação realizada pelo próprio constituinte (BINENBOJM, 2006, p. 118).

Esta hipótese de restrição pelo poder de polícia é incompatível com o ordenamento jurídico, não podendo ser cogitada em uma análise de discricionariedade do intérprete, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 já proíbe essa interpretação extensiva de exigências que uma reunião deve respeitar. Como estudado no Capítulo anterior, quando o ordenamento esgota um juízo de valor, o administrador tem sua discricionariedade reduzida por esta aludida pré-ponderação.

No mesmo sentido de defesa das liberdades individuais, o Recurso Extraordinário nº 511.961 de 17 de junho de 2009, declarou a não recepção pela Constituição de 1988 do artigo 4º, inciso V do Decreto-Lei nº 972/1969 (BRASIL, 1969), que exigia diploma de curso superior de jornalismo, oficial ou reconhecido registrado no Ministério da Educação e Cultura ou em instituição por este credenciada, para o registro profissional de jornalista no órgão regional competente do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

O Supremo Tribunal Federal preponderou a liberdade de imprensa e expressão ao decidir que não só um jornalista formado está apto a levar o acesso à informação à toda sociedade, mas também economistas, juristas, técnicos da área, entre outros, conforme verifica-se na ementa:

JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII, E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969. 1. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ART. 102, III, A, DA CONSTITUIÇÃO. REQUISITOS PROCESSUAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE [...] 6. DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. [...] A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo - o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação - não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição[...]

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº. 511.961-SP. Recorrente: Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão no Estado de São Paulo – SERTESP e outro. Recorrido: FENAJ- Federação Nacional Dos Jornalistas e outro. Relator: Ministro Gilmar Mendes, São Paulo, 17 de junho de 2009).

Desta forma, impedir que um indivíduo não formado em jornalismo transmita sua opinião em veículos de expressão é uma forma de censura, e ofende aos preceitos tutelados pela Constituição Federal de 1988, conforme exposto na ementa.

Então, verifica-se que a medida restritiva não está apta a promover o direito fundamental contraposto, qual seja, o da informação, uma vez que não só jornalistas com diploma são capazes de levarem à informação, logo, essa atuação do poder de polícia é inadequada.

No mais, a imposição do artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei nº 972 de 1969 (BRASIL, 1969) é desnecessária, uma vez que onera demasiadamente os direitos de expressão, pensamento, imprensa e profissão dos indivíduos que são proibidos de se manifestar, ao passo que, permitir o exercício do jornalismo por indivíduos não formados, levará igualmente a informação à população.

Em relação à proporcionalidade em sentido estrito, afirma-se que não há algum benefício na imposição desta restrição, apenas sacrifícios, pois a liberdade de expressão e informação só pode ser diminuída quando ofende direitos como a honra, imagem, privacidade e a personalidade em geral, o que não é o caso. E, por fim, ela não está em conformidade com o ordenamento jurídico, pois ofende ao artigo 5º, incisos IV, IX e XIV, artigo 220, dentre outros, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No entanto, distintamente da profissão de jornalista, que não exige qualificação técnica específica para atuação, existem outras profissões que seu exercício pode causar riscos de danos a terceiros, podendo ser evitados pelas ordens ou conselhos profissionais que fiscalizam a profissão. É o caso dos médicos, que por um erro podem causar danos à vida dos pacientes, engenheiros, onde acidentes em construções podem afetar pessoas, advogados, que lidam com a liberdade, a honra, o patrimônio dos indivíduos, entre outros.

Por este motivo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 603.583 de 26 de outubro de 2011, reconheceu a constitucionalidade da exigência da aprovação no Exame da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como condição para o exercício da advocacia:

TRABALHO - OFÍCIO OU PROFISSÃO - EXERCÍCIO. Consoante disposto no inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. BACHARÉIS EM DIREITO - QUALIFICAÇÃO. Alcança-se a qualificação de bacharel em Direito mediante conclusão do curso respectivo e colação de grau. ADVOGADO - EXERCÍCIO PROFISSIONAL - EXAME DE ORDEM. O

Exame de Ordem, inicialmente previsto no artigo 48, inciso III, da Lei nº 4.215/63 e hoje no artigo 84 da Lei nº 8.906/94, no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei. Considerações.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº. 603.583-RS. Recorrente: João Antônio Volante. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Marco Aurélio, Rio Grande do Sul, 26 de outubro de 2011.)

Conforme o artigo 5º, inciso XIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê, é direito fundamental o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Desse modo, o próprio dispositivo menciona que a lei deve estabelecer as qualificações. Então, o Estatuto da Advocacia estabelece que a inscrição na OAB é condição para a prática da advocacia, devido à necessidade de se defender a incolumidade pública e os direitos dos indivíduos envolvidos quando da atuação do advogado.

Neste diapasão, evidencia-se que essa exigência não viola o livre exercício da profissão de advogado, uma vez que o poder de polícia deve zelar pelo interesse público e geral, e também pelo particular, fazendo-se uma análise do caso concreto quanto à pertinência de cada interesse. Assim, o meio imposto, qualificação profissional, somente é determinado quando a profissão possa trazer perigo à coletividade ou prejuízo de direitos de terceiros, exigindo-se, então, que seja desempenhada por pessoa com conhecimento técnico suficiente. Ou seja, o fim é o de evitar danos à coletividade, havendo então, conexão entre o meio estabelecido e o fim almejado.

Neste sentido, o voto do Relator Ministro Marco Aurélio dispõe que:

Em alguns casos, o mister desempenhado pelo profissional resulta em assunção de riscos – os quais podem ser individuais ou coletivos [...] Quando, por outro lado, o risco é suportado pela coletividade, então cabe limitar o acesso à profissão e o respectivo exercício, exatamente em função do interesse coletivo. Daí a cláusula constante da parte final do inciso XIII do artigo 5º da Carta Federal, de ressalva das qualificações legais exigidas pela lei. Ela é a salvaguarda de que as profissões que representam riscos à coletividade serão limitadas, serão exercidas somente por aqueles indivíduos conhecedores da técnica.

(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº. 603.583-RS. Recorrente: João Antônio Volante. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Marco Aurélio, Rio Grande do Sul, 26 de outubro de 2011.)

Nesta esteira, fazendo-se a análise do Exame de Ordem quanto a sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade, evidencia-se que o mesmo respeita os três subelementos.

É medida adequada à finalidade perseguida, qual seja, aferir qualificação técnica necessária ao exercício da advocacia preventiva, com o fim de evitar que essa atuação profissional cause prejuízos à coletividade.

Ainda, é o meio menos gravoso de se atingir o objetivo, pois o Exame é realizado três vezes ao ano e possui os mesmos parâmetros em todos os Estados, sendo impessoal e objetivo. O candidato pode realizá-lo quantas vezes necessitar até sua aprovação e, existe a isenção de taxa de inscrição para aqueles que não puderem arcar com os custos, em atendimento ao princípio da isonomia. Desta forma, até o momento não se vislumbra outro meio menos danoso de avaliar os requisitos exigidos para se obter a qualificação técnica.

Por fim, os benefícios obtidos superam as restrições impostas, uma vez que a limitação ao exercício da advocacia termina assim que o indivíduo obtenha aprovação no Exame, já os ganhos da sociedade ao ter profissionais com qualificação técnica para defendê-los e auxiliarem a Justiça são permanentes.

Logo, diferentemente da profissão de jornalismo discutida acima, a necessidade de inscrição em Ordem que regulamente o exercício da profissão de advocacia foi devidamente comprovada e fundamentada pelo Supremo Tribunal Federal no presente julgado, ante a concepção de que o poder de polícia deve defender o direito da coletividade em detrimento de eventuais equívocos praticados por indivíduos.

Portanto, essa restrição não ofende o direito fundamental do indivíduo ao exercício livre da profissão, pois, além da concordância com o princípio da proporcionalidade exposta, ela ainda preserva o conteúdo essencial desse direito, uma vez que, qualquer Bacharel pode prestar o Exame quantas vezes necessitar até ser aprovado, não havendo limitação quanto ao número de aprovados na prova.

Como exemplo de outro julgado que tutelou o interesse da coletividade em detrimento do individual no exercício do poder de polícia foi o *Habeas Corpus* nº 84.270-4 de 24 de agosto de 2004, impetrado por advogado com o argumento de que é inconstitucional a revista pessoal deste profissional com objetos metálicos na porta dos fóruns, bem como a abertura de suas pastas pessoais, o que ofende o sigilo inerente à sua profissão e constrange seu exercício na advocacia.

Nesta ocasião, o Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido com base no exercício do poder de polícia assegurando a segurança das pessoas que trabalham no fórum, bem como dos próprios advogados. Ainda, defendeu que assim como os demais indivíduos que entram no fórum, os advogados devem igualmente passar pela revista em obediência ao princípio da isonomia. Quanto ao argumento de quebra do sigilo da profissão, defendeu que a necessidade de revista em pastas e objetos similares só seria realizada para identificar o objeto que o detector de metais acusou, não sendo lido qualquer documento que não fosse suscetível de ser detectado, conforme ementa a seguir:

Habeas Corpus. 2. Procedimento de revista pessoal nas unidades do Poder Judiciário de São Paulo. 3. Alegação de constrangimento ao exercício da profissão de advogado. 4. Ausência de ato ilegal ou abuso de poder. 5. Proporcionalidade no exercício do Poder de Polícia. 6. Ordem indeferida (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Habeas Corpus nº. 84.270-SP. Impetrante: Roosevelt de Souza Bormann. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Gilmar Mendes, São Paulo, 24 de agosto de 2004).

Verifica-se que mais uma vez o Supremo apreciou um julgado com base no princípio da proporcionalidade na atuação do poder de polícia, desta vez, a decisão foi em favor da coletividade, uma vez que a restrição do direito individual de ir e vir do advogado foi em prol da segurança pública. Mas, também, visando a segurança do próprio profissional, protegendo-o de incidentes que ocorrem nos fóruns.

Desta forma, não houve abuso no poder de polícia, uma vez que foram respeitados os limites da proporcionalidade e da isonomia, pois a revista é realizada em todas as pessoas que frequentam as dependências do Judiciário indistintamente.

Quanto à conciliação da medida com os elementos da proporcionalidade, verifica-se que ela se logrou adequada, visto que a revista foi apta a alcançar seu objetivo, qual seja, garantir a segurança nas dependências do fórum.

Em relação à necessidade, ela foi a maneira menos gravosa de se atingir o fim, pois, diferente do que afirmou o advogado em seu pedido, ela não foi discriminatória e não ofendeu o exercício nem o sigilo de sua profissão, pois aplicada a todos que passavam pelo fórum.

E, por fim, foi proporcional no sentido estrito, uma vez que os ganhos proporcionados mediante a revista pelo detector de metais a todas as pessoas que transitassem pelo fórum, quais sejam, a efetivação da segurança, tranquilidade e ordem pública, foram

muito maiores que o incômodo causado ao advogado por ter que esperar em uma fila para passar pela revista.

Com a análise dos julgados acima, pôde-se perceber a atuação do poder de polícia na defesa dos direitos individuais e coletivos, de acordo com cada caso concreto, através de uma ponderação de interesses visando que ambos convivessem da forma mais harmoniosa possível.

Embasado nestes casos concretos, conclui-se que não existe direito fundamental mais importante que o outro, mas sim situação fática em que um tenha mais relevância que o outro, sendo que este, pode se sobrepor àquele em hipóteses diversas. Contudo, todos devem ser devidamente respeitados no exercício do poder de polícia, sob pena de se cometer abusos ou desvios de finalidade em uma atuação arbitrária.

5 CONCLUSÃO

Com o presente estudo, examinou-se a origem e o conceito tradicional do poder de polícia, passando-se por suas características e formas de atuação para formar a base de atuação desse instituto. Foi explorada a concepção do poder de polícia no contexto da atualidade, onde mudanças fáticas e jurídicas ocorridas com o passar do tempo clamaram por uma nova abordagem e abrangência do instituto.

Conclui-se que essa nova abordagem do poder de polícia deve ser efetivada na defesa não só dos direitos coletivos, supremacia geral sobre o particular, conforme era apregoada desde o conceito clássico do termo. Mas, também, no exercício do poder de polícia assegurando os direitos dos indivíduos e promovendo os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, sugeriu-se uma série de limites a serem respeitadas pelo poder de polícia para que sua atuação seja pautada na harmonia dos diferentes interesses colididos, individuais e coletivos, objetivando construir uma efetivação do poder de polícia que seja inerente ao Estado Democrático de Direito.

Norteando o exercício do poder de polícia em atenção à ética, à justiça e à democracia, defendeu-se então, como objetivo precípua deste trabalho, que o maior limitador à prática do poder de polícia é o princípio da proporcionalidade, onde as medidas impostas pelo administrador devem ser condizentes racionalmente com os fins perseguidos, em obediência aos subelementos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Assim, por meio da ponderação dos interesses confrontantes em cada caso concreto, respeitando-se os limites necessários, o poder de polícia pode esvaziar-se do subjetivismo que o impregnava e tomar decisões justas e compatíveis com o ordenamento jurídico como um todo.

Nesta seara, analisou-se casos concretos do exercício do poder de polícia à luz do princípio da proporcionalidade, através de julgados do Supremo Tribunal Federal, tanto anterior à Constituição Federal de 1988, onde o poder de polícia visava apenas a defesa da segurança, ordem e tranquilidade pública, quantos depois da Lei Maior, através da concepção recriada de defesa dos direitos fundamentais e propulsão da democracia, além dos anteriores pressupostos do instituto.

Portanto, cada vez mais o poder de polícia deve ser efetivado com esta abordagem consubstanciada na defesa da democracia, dos princípios constitucionais e administrativos e, sobretudo, dos direitos fundamentais, de forma que sua atuação não seja mais invalidada por abusos ou excessos cometidos por administradores arbitrários que defendem seus próprios interesses atentando à integridade pública e privada.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da justificação jurídica**. Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 06 set. 2017.

_____. **Constituição Federal**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 08 ago. 2017.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Publicado no Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 18 set. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 1.969-4 – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>>. Acesso em: 14 out. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. HC 84.270 – *Habeas Corpus*. Disponível em: <<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;turma.2:acordao;hc:2004-08-24;84270-2219557&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Fportal%2Fjurisprudencia%2FlistarJurisprudencia.asp%3Fs1%3DHC%2884270%2520.NUME.%29%26base%3DbaseAcordaos&exec>>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. RE 511.961 – Recurso Extraordinário. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. RE 603.583 – Recurso Extraordinário. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2056975>> . Acesso em: 14 out. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. RHC 59518 – Recurso de *Habeas Corpus*. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=98510> >. Acesso em: 12 out. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades & REIS, Vítor Medeiros dos. **Poder de polícia no Estado Democrático de Direito: uma proposta de reconstrução teórica sob a égide do paradigma pós-positivista**. Disponível em: < <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=b303666e7e5da02c>> . Acesso em: 18 set. 2017.

FREITAS, Karina Costa. **Limites ao poder de polícia**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 11 maio 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.53413&seo=1>>. Acesso em: 10 out. 2017.

JUNIOR, José Cretella. Polícia e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 162, p: 10-34, out.dez 1985.

JUNIOR, José Cretella. **Tratado de Direito Administrativo**. v. 3. São Paulo: Forense, 1967.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAGALHÃES, Livia Mara de Lucas. **Os limites do poder de polícia no direito administrativo**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIX, n. 149, jun 2016. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17346&revista_caderno=4>. Acesso em 12 out. 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo : Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009.

OLIVEIRA, Eduardo Antunes de. **O Poder de Polícia Administrativa e a sua delegação**. 72 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação de Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **O Proporcional e o Razoável**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 91, vol. 798, abr. 2002.

TÁCITO, Caio. **Poder de Polícia e Polícia do Poder**, in: *Direito Administrativo da Ordem Pública*, (obr. Coletiva). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Temas de Direito Público - Estudos e Pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.